

**Conselho Regulador da
Entidade Reguladora para a Comunicação Social**



**Deliberação
2/PUB-I/2009**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Queixa de Helena Roseta contra o jornal Público e o jornal Diário
de Notícias por publicação de um encarte publicitário**

Lisboa

27 de Maio de 2009

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 2/PUB-I/2009

Assunto: Queixa de Helena Roseta contra o jornal Público e o jornal Diário de Notícias por publicação de um encarte publicitário

I. Identificação das Partes

1. Em 1 de Agosto de 2008 deu entrada na ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social uma queixa subscrita por Helena Roseta contra o jornal Público e o jornal Diário de Notícias.

II. Objecto da queixa

2. Está em causa a publicação, no jornal Público e no jornal Diário de Notícias, de um “encarte publicitário intitulado “Unir Lisboa, com o símbolo do PS na Câmara Municipal de Lisboa.”

III. Argumentação da queixosa

3. A queixosa questiona se a publicação de tais encartes não constitui uma violação ao disposto no artigo 28º, n.º 2, da Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro (Lei de Imprensa), porquanto “o encarte, de 4 páginas, a cores, com um formato equivalente ao do jornal em que se insere, não faz qualquer referência ao facto de se tratar de publicidade paga”.

IV. Defesa dos denunciados

4. Notificados os directores de ambas as publicações periódicas para se pronunciarem, querendo, quanto ao conteúdo da queixa recebida, os mesmos prestaram os seguintes esclarecimentos:

4.1. Jornal Público

- a) Nos termos da Lei de Imprensa somente a publicidade que não seja imediatamente identificável como tal deve ser identificada com a palavra “Publicidade”;
- b) No caso em apreço era “evidente que se estava perante publicidade pelo que não foi inserida tal menção”.

4.2. Jornal Diário de Notícias

- a) O jornal Diário de Notícias distribuiu “um destacável da responsabilidade do executivo da CML com o logo “Unir Lisboa” e com o símbolo do PS, do qual resulta, não tanto a actividade do PS como afirma a queixosa, mas sobretudo o relato e descrição dos desempenhos e iniciativas da Câmara Municipal de Lisboa”;
- b) Tal destacável, “da principal responsabilidade do executivo que lidera a CML, (...) representa uma informação, um conjunto de notícias das actividades, iniciativas e desempenhos da Câmara Municipal, destinando-se a informar os lisboetas desses procedimentos”;
- c) O seu conteúdo diz respeito “aos êxitos da responsabilidade do executivo da CML, em particular do PS e do presidente da CML António Costa”, o que “resulta claramente identificado na capa do qual consta não apenas o símbolo do PS, como a designação da sigla “Unir Lisboa”, como pela representação fotográfica de António Costa”;
- d) O destacável distribuído constitui propaganda política e não publicidade;

- e) Ainda que se considerasse que o destacável era pura publicidade, a verdade é ainda assim não estaria sujeito ao cumprimento do artigo 28º, n.º 2, da Lei de Imprensa;
- f) O referido preceito apenas obriga que a publicidade seja acompanhada da palavra “Publicidade” ou “PUB” nas situações em que não seja imediatamente identificável como tal, o que não é o caso;
- g) “O destacável exhibe a sua origem – o PS/CML – e de todo o seu conteúdo resulta evidente que se trata de propaganda política e não, por exemplo, de notícias elaboradas, preparadas e redigidas pelo DN, com as quais não se confundem”.

5. Posteriormente, ambos os denunciados vieram esclarecer que o destacável fora distribuído em contrapartida de uma remuneração.

V. Normas aplicáveis

- 6. O artigo 6º, alínea b), dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro (doravante, EstERC), determina que estão sujeitas à supervisão e intervenção do Conselho Regulador as pessoas que editam publicações periódicas.
- 7. O artigo 24º, n.º 3, alínea b), dos EstERC determina que é da competência do Conselho Regulador “fazer respeitar os princípios e limites legais aos conteúdos publicitários, nas matérias cuja competência não se encontre legalmente conferida ao Instituto do Consumidor e à Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade ou a quaisquer outras entidades previstas no regime jurídico da publicidade.”
- 8. Nos termos do artigo 28º, n.º 1, da Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro, “a difusão de materiais publicitários através da imprensa fica sujeita ao disposto na presente lei e demais legislação aplicável.”

9. Por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo estabelece que “toda a publicidade redigida ou a publicidade gráfica, que como tal não seja imediatamente identificável, deve ser identificada através da palavra “Publicidade” ou das letras “PUB”, em caixa alta, no início do anúncio, contendo ainda, quando tal não for evidente, o nome do anunciante.”
10. Já o n.º 3 do artigo 28º refere que deve ser entendida como publicidade redigida ou gráfica “todo o texto ou imagem cuja inserção tenha sido paga, ainda que sem cumprimento da tabela de publicidade do respectivo periódico”.
11. Atente-se ainda ao disposto no artigo 3º, n.º 1, alínea b), do Código da Publicidade que define publicidade como “qualquer forma de comunicação feita por entidades de natureza pública ou privada, no âmbito de uma actividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objectivo directo ou indirecto de promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições”, bem como com o n.º 3 do mesmo artigo que determina que “para efeitos do presente diploma, não se considera publicidade a propaganda política”.

VI. Do destacável “Unir Lisboa”

12. Na edição de 1 de Agosto de 2008, o jornal Público e o jornal Diário de Notícias publicaram, nos respectivos jornais, um encarte de quatro páginas sob o logo “Unir Lisboa”.
13. Este era precedido do seguinte título: “PRESTAR CONTAS AOS LISBOETAS”.
14. Nesta mesma “caixa”, à direita, foi incluído o símbolo utilizado por António Costa na candidatura à Câmara Municipal de Lisboa – “Unir Lisboa”-, bem como o símbolo do Partido Socialista.

15. No canto superior direito foi ainda publicada uma fotografia de António Costa, em mangas de camisa, acompanhada da seguinte legenda: “António Costa/Presidente da Câmara Municipal de Lisboa”.

16. O resto da primeira página é ocupado com os seguintes destaques:

16.1. **“Pagos 180 milhões de dívidas”**, em que se refere que desde a tomada de posse do actual executivo, a Câmara Municipal de Lisboa já reduziu as dívidas de curto prazo para metade;

16.2. Uma fotografia de um grupo de crianças de capacete na cabeça acompanhada do título **“Programa ESCOLA NOVA”**, bem como da indicação de que “até 2011 a cidade de Lisboa vai ter sete novas escolas e fazer reparações importantes em outras oitenta. São 44 milhões de euros de investimento. / Com o parque escolar mais degradado do país, a Câmara de Lisboa elegeu a Educação como prioridade absoluta (...)”;

16.3. **“Investimentos desbloqueados”**: “após anos e anos de impasse a Câmara passou finalmente a definir as regras que permitem desbloquear investimentos. Este ano, a autarquia lançou um conjunto de planos de urbanização, de planos de pormenor, de estudos de enquadramento que desbloquearão investimentos há muito paralisados pela incapacidade de definir regras claras”;

17. A primeira página do encarte compreende ainda uma coluna dividida em três quadrados (verde, vermelho, verde) com as seguintes informações:

17.1. **“Menos um terço do número de assessores por comparação com o anterior executivo”**;

17.2. **“Redução de quase 200 viaturas da frota automóvel, uma poupança de 75 mil euros por mês”**;

17.3. **“No primeiro semestre de 2008, menos de dois milhões de euros em despesas com pessoal do que no mesmo período do ano passado”**.

18. Da página 2 à 4 foi incluído um cabeçalho vermelho com a indicação “Unir Lisboa – 1 de Agosto 2008”.
19. Na segunda página são publicadas diversas “caixas” relacionadas com a CML (“Resolver os falsos recibos verdes na CML”; “Lisboa sai da lista negra”; “Baixa-Chiado avança”), bem como outras três caixas com a opinião de três figuras públicas sobre o primeiro ano de mandato de António Costa à frente da Câmara.
20. Cada uma das caixas sobressai das restantes quer pela cor de fundo utilizada, quer pelas fotografias que inclui, quer ainda pelo tamanho da letra.
21. A página 3 do encarte inclui uma entrevista a António Costa, em que este faz o balanço do primeiro ano de mandato à frente na CML, bem como os próximos objectivos que se propõe cumprir.
22. No final da página foram incluídas, sob fundo amarelo, duas caixas, com as seguintes indicações: **“Devolutos todos identificados”**; **“Regularização da dívida do município salva da falência largas dezenas de empresas nacionais”**.
23. A última página do encarte segue o mesmo modelo que o indicado no ponto 16: caixas com diferentes destaques e fotografias (“Avança reestruturação das empresas”; “A reconquista de S. Pedro de Alcântara”; “Mais polícia municipal nas ruas”), incluindo também um testemunho da mandatária para a juventude.
24. No canto inferior direito foi incluído o símbolo da campanha “Unir Lisboa”, bem como o do Partido Socialista.
25. O encarte foi publicado junto das páginas centrais do jornal Diário de Notícias e, no caso do jornal Público, junto das páginas centrais do “Caderno P2”.

VII. Análise

- 26.** O encarte em causa tinha como título “Unir Lisboa”, acompanhado de uma fotografia do actual Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, bem como do símbolo do PS, partido vencedor das eleições autárquicas de 2007.
- 27.** Para além de “prestar contas aos lisboetas”, informando-os do que já fora feito, o encarte inclui o testemunho de algumas figuras públicas que apoiaram a candidatura de António Costa à Câmara, enaltecendo o trabalho feito durante o primeiro ano de mandato.
- 28.** A publicação é facilmente diferenciada das publicações comerciais ou institucionais, por estar claramente identificada, na capa, com o símbolo do Partido Socialista e da frase chave da campanha “Unir Lisboa” em todas as páginas da publicação.
- 29.** A distinção entre publicidade e propaganda política não é, seguramente, fácil, pelo que se deve ter em atenção as características deste tipo de comunicação. Para além de orientada para a influência psicológica, a propaganda é um processo que se socorre das técnicas de persuasão, igualmente utilizadas pela publicidade, dirigido para fins ideológicos e não comerciais.
- 30.** Os elementos atrás referidos tornam-se, em si mesmos, distintivos de outro tipo de comunicação, reforçados com a fotografia do Presidente do Município, com o conteúdo promocional do sucesso do mandato em textos curtos e as páginas encimadas pelo slogan “Unir Lisboa”, e com a entrevista do Presidente que assume a recandidatura, o que prepara e constrói uma estratégia orientada segundo modelos de propaganda política.

- 31.** No caso em análise, estamos igualmente perante um processo deliberado de persuasão, que se socorre formalmente, de uma técnica e suporte utilizados frequentemente pelos publicitários: a publicação.
- 32.** Conforme refere Fernanda Viana, em “O cartaz e o outdoor ao serviço da comunicação política”¹, hoje em dia não há um consenso quanto à classificação de marketing político, havendo quem defenda que se trata de “publicidade política”, enquanto outros afirmam tratar-se de “propaganda política”.
- 33.** E vai mais longe: “a própria legislação portuguesa é um exemplo do não reconhecimento da publicidade enquanto instrumento de comunicação política. Perante a lei, a publicidade de cariz político é regulada como propaganda política, apesar de serem realidades bastante diferentes.”
- 34.** Cumpre, pois, determinar como tal questão vem regulada no nosso ordenamento jurídico:
- 35.** Nos termos do disposto no artigo 3º, n.º 1, do Código da Publicidade entende-se por publicidade toda a comunicação, feita por entidade de natureza pública ou privada, no âmbito de uma actividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, que tenha o objectivo, directo ou indirecto, de promover, (i) com vista à comercialização ou alienação, bens ou serviços ou (ii) ideias, princípios, iniciativas ou instituições.
- 36.** O n.º 2 do mesmo artigo esclarece que se entende também por publicidade “qualquer forma de comunicação da Administração Pública, não previstas no número anterior, que tenha por objectivo, directo ou indirecto, promover o fornecimento de bens ou serviços”.

¹ In, <http://bocc.ubi.pt/pag/viana-fernanda-cartaz-outdoor.pdf>

37. No entanto, e de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo, não se entende por publicidade a propaganda política.
38. Verifica-se, portanto, que embora tenha sido apresentada uma definição do que é publicidade, a verdade é que, no que se refere à propaganda política, o Código da Publicidade limita-se a dizer que ela não poderá ser entendida como publicidade e, consequentemente, não lhe serão aplicáveis esta figura as normas constantes deste diploma legal.
39. É entendimento do Conselho Regulador que o conteúdo do encarte em apreciação se enquadra no conceito de propaganda política, tendo sido distribuído pelos jornais Diário de Notícias e Público como publicidade comercial. O Conselho segue, aqui, a doutrina da Comissão Nacional de Eleições quando esta se pronunciou sobre publicidade e propaganda. Afirmou a CNE que publicidade comercial é qualquer “forma de comunicação feita no âmbito de uma actividade comercial com o objectivo directo ou indirecto de promover bens ou serviços, ideias, princípios, iniciativas ou instituições”, enquanto “a propaganda política não é publicidade, mas pode ser promovida, salvo durante os períodos eleitorais e referendários, através dos canais publicitários públicos ou privados. (...) *Fora do referido período [eleitoral], é perfeitamente lícita a utilização de canais publicitários para fazer propaganda política*”²(*itálico acrescentado no texto*).³
40. O encarte que originou a queixa foi publicado fora do período eleitoral, traduzindo-se num balanço positivo das realizações do actual executivo da Câmara Municipal de Lisboa durante o último ano.

² In, <http://www.cne.pt/index.cfm?sec=1001000000&step=2&letra=P&PalavraID=113>

41. O destacável pretende fazer um ponto da situação em que se encontra a CML, tendo como fim último enaltecer o trabalho desenvolvido. Trata-se, pois, de um encarte de natureza propagandística.
42. Contudo, tal conclusão não exclui a necessidade de determinar se a propaganda política e, em concreto, a situação em análise, está sujeita ao cumprimento do artigo 28º, n.º 2, da Lei de Imprensa.
43. Relembre-se, para o efeito, o n.º 3 do mesmo artigo, que refere que, para efeitos da Lei de Imprensa, deverá ser entendido como publicidade qualquer texto ou imagem cuja inserção tenha sido paga.
44. E relembre-se, também, que os Directores de ambos os jornais informaram esta Entidade que o encarte fora publicado mediante uma retribuição.
45. Deveria, por isso, o encarte incluir a palavra “Publicidade” ou “PUB”?
46. De acordo com o artigo 28º, n.º 2, da Lei de Imprensa, é obrigatória a inclusão de tal palavra nas situações em que a publicidade “não seja imediatamente identificável” como tal.
47. Atento o facto de o encarte ser publicado autonomamente ao jornal, de ser acompanhado do símbolo do Partido Socialista, bem como do símbolo e do slogan da campanha de António Costa à Presidência da Câmara de Lisboa e de fazer um balanço de um ano de mandato à frente da Câmara de Lisboa, conclui-se que facilmente se percebia que se tratava de uma mensagem de propaganda política, e não de uma verdadeira notícia jornalística.
48. Assim sendo, não estavam os jornais obrigados ao cumprimento do artigo 28º, n.º 2, da Lei de Imprensa, não se verificando qualquer violação legal.

VIII. Deliberação

Tendo apreciado uma queixa de Helena Roseta contra os jornais Público e o Diário de Notícias, por publicação de um encarte sobre a actividade do PS na Câmara Municipal de Lisboa, o Conselho Regulador delibera, ao abrigo do disposto nos artigos 24º, n.º 3, alínea b), e 58º, ambos dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro:

Arquivar o processo por considerar que o encarte em causa, embora enquadrando-se no conceito de propaganda política, foi distribuído pelos jornais Diário de Notícias e Público como publicidade comercial, tendo a publicação respeitado o disposto no artigo 28º, n.º 2, da Lei de Imprensa.

Lisboa, 27 de Maio de 2009

O Conselho Regulador,

José Alberto de Azeredo Lopes
Elísio Cabral de Oliveira
Luís Gonçalves da Silva
Maria Estrela Serrano
Rui Assis Ferreira